

Políticas públicas para a educação profissional técnica de nível médio (1996-2013)

Public policies for professional technical high school education (1996 -2013)
Políticas públicas para la educación secundaria técnica profesional (1996-2013)

BERENICE CORSETTI
LÚCIO OLÍMPIO DE CARVALHO VIEIRA

Resumo: Neste artigo são discutidas as políticas públicas para a educação profissional de nível médio, desenvolvidas a partir da promulgação da Lei 9.394/96. Identificamos quatro períodos com diferentes concepções acerca dessa modalidade de formação. Analisamos documentos oficiais, a legislação e dados sobre a evolução das matrículas. A pesquisa evidenciou o embate entre diferentes projetos para a educação profissional de nível médio, bem como os processos de descentralização e recentralização do controle desse nível de ensino.

Palavras-chave: Educação técnica. Políticas públicas. História da educação.

Abstract: This article discusses public policies for vocational high school education developed since the enactment of Law 9.394/96. We identified four periods with different conceptions about this kind of education. We analyzed official documents, legislation and census data on the evolution of enrollment. The research showed the clash between different projects for vocational high school education, as well as the processes of decentralization and recentralization of control in this level.

Keywords: Professional education, public policy, history of education.

Resumen: Este artículo analiza las políticas públicas de educación secundaria profesional desarrolladas desde la promulgación de la Ley 9.394/96. Identificamos cuatro períodos con diferentes concepciones acerca de este tipo de educación. Analizamos los documentos oficiales, la legislación y los datos sobre la evolución de la matrícula. La investigación mostró que el choque entre diferentes proyectos de educación secundaria profesional, así como los procesos de descentralización y recentralización de control en este nivel.

Palabras clave: Educación técnica, políticas públicas, historia de la educación.

INTRODUÇÃO

Neste artigo são analisadas as políticas públicas que vêm sendo adotadas para a educação profissional técnica de nível médio desde 1996. São identificados quatro períodos, caracterizados pelos modos como o Estado vem operando nessa

modalidade de ensino, tendo na legislação e nos mecanismos de financiamento, a base de seu movimento de intervenção.

Os períodos selecionados se iniciam com a promulgação da Lei 9.354/96, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, por representar esta a culminância de um debate entre concepções de educação, cujos resultados mostram-se inconclusos para a formação profissional. São explorados os impactos dessas políticas nas instituições de ensino, públicas ou privadas.

Buscamos verificar as relações que essas políticas estabeleceram com os modelos que vinham sendo construídos em nível internacional por diferentes organismos e suas adaptações aos projetos nacionais.

As análises feitas, na perspectiva dialética, de base histórico-crítica, têm nos documentos legais e nos dados censitários, suas principais fontes de consulta. Dão suporte teórico às considerações aqui elencadas os trabalhos desenvolvidos por Barroso (2005) e Shiroma (2003), no que se reporta ao fenômeno da regulação, como marco referencial para as políticas públicas; por Afonso (2010), na discussão sobre a adoção de práticas próprias do mercado nos espaços públicos, denominados quase mercado, e por Harvey (2010), na abordagem que propõe para as atuais políticas relativa ao potencial de submissão da educação para o trabalho aos interesses do capital.

Os estudos permitiram estabelecer as tendências presentes na organização da oferta da formação para o trabalho, expressas nos modelos de gestão engendrados pelos diferentes governos, com o consequente avanço do privado sobre o público e seus reflexos para a Teoria do Capital Humano¹.

CONTEXTO DAS FORMULAÇÕES POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

As escolas técnicas profissionais vêm atuando em um cenário de disputas e contradições. Como espaços de excelência na transição entre o sujeito social e o sujeito laboral, essas instituições operam em situações de conflito, em que se confrontam interesses do Estado, da sociedade e do mercado.

As políticas para esse setor têm vivenciado mudanças significativas ao longo dos últimos anos, com destaque às reformulações curriculares e às mudanças nos mecanismos de financiamento, tanto no que toca a suas fontes quanto a seus beneficiários. Chama a atenção o que parece ser a manutenção de certo padrão com referência aos modelos de gestão, com destaque ao protagonismo do Estado

¹ A Teoria do capital Humano foi desenvolvida a partir dos estudos de Theodore W. Schultz na década de 1960, nos Estados Unidos. Parte do entendimento que a maior capacitação do trabalhador (escolar e profissional) representa maior capacidade produtiva. (ver Cattani & Holzmann, 2011)

na regulação e controle dessa modalidade de ensino, enquanto a tarefa de ofertar os cursos se distribui entre as diferentes dependências administrativas.

A reconfiguração da educação profissional proposta em 1997 acompanha as análises que vinham sendo desenvolvidas por organismos internacionais no tocante à compreensão da separação entre educação geral e a educação profissional. Na década de 1990, a posição do Banco Mundial se alterou substancialmente com relação à que vinha defendendo vinte anos antes². O documento *Vocational and Technical Education and Training: A World Bank Policy Paper*, publicado em 1991, explicita o pensamento, que veio a se tornar hegemônico, fundamentando a tese sobre a prioridade de direcionar as principais ações dos países emergentes para o ensino básico regular, instigando os empresários a assumirem a responsabilidade crescente pela formação profissional. Tanto o reforço indicado ao ensino médio propedêutico quanto os modelos de currículos para o ensino técnico encontraram resguardo nas resoluções aprovadas nos encontros promovidos pela UNESCO na última década do século passado.

À medida que se consolidava a democracia e o Brasil buscava reconhecimento internacional, tornava-se relevante que as políticas gestadas naqueles fóruns encontrassem respaldo interno. Mas os processos políticos em disputa exigiam também a nacionalização de muitas das medidas propostas. Uma resposta adequada aos interesses locais, num contexto que envolvia interesses geopolíticos, requeria adequações que sinalizassem para a construção de um novo tipo de Estado. Assim, as ideias da retomada pela União do controle e planejamento políticos para a formação para o trabalho foram ganhando força.

O Estado gestor experimentou grande impulso nos países do Terceiro Mundo, entre eles o Brasil, que vinha construindo, desde o início dos anos de 1990, o caminho que reforçava seu papel nas decisões políticas para a educação profissional.

Foi no processo de renúncia ao modelo do Estado Mínimo, que se apresentou como alternativa neoliberal ao Estado do Bem Estar Social, que o país buscou uma terceira via, capaz de responder com presteza tanto às demandas sociais quanto às do capital, passando essa diretriz a fazer parte do ideário pós-democratização. Tratou-se de estabelecer o equilíbrio entre os interesses do trabalho e do capital, numa espécie de conciliação que permitisse ao Estado maior poder para agir na esfera do social e autorizasse o privado a explorar novos nichos nessa mesma área. Portanto, essa prática não significava a estatização e tampouco um protagonismo preferencial, mas, acima de tudo, a adoção de instrumentos de

2 Na década de 1970 o Banco Mundial defendia a tese de que os países periféricos deveriam modificar os currículos da educação básica, incorporando a formação profissional, como resposta às demandas por mão de obra qualificada e superação da pobreza. (Ver Foster, 1992).

controle e acompanhamento com a redistribuição da responsabilidade entre os distintos entes administrativos: públicos e privados.

A incorporação pelos governos das propostas de reestruturação do Estado vinha ocorrendo sob forte pressão do capital visando a adequá-lo a seus projetos de acumulação, em conformidade com os princípios gerais definidos internacionalmente. Os movimentos de resistência, porém, levaram a modelos híbridos que ainda se encontram em disputa.

Dentre as práticas incorporadas à formulação das políticas para a educação profissional, ganharam relevo a centralização do controle pela regulação estatal e a adoção de formas de financiamento pelo uso de estruturas de *quase mercado*.

A expressão *quase mercado*, adotada por Afonso (2010), refere-se ao padrão de organização estatal que incorpora procedimentos privados na administração pública. O autor afirma que:

Nesse sentido, a expressão quase mercado (ou semimercado) refere-se à introdução de lógicas e valores de mercado no interior do sistema público estatal, dando conta inclusive de formas diversas de comparação, concorrência e concretização da liberdade de escolha entre o público e o privado, quando estas não levarem à privatização ou não forem induzidas por razão de lucro, ainda que possam ser estimuladas por apoios financeiros ou subsídios específicos (como acontece com vouchers ou cheque ensino.) (p. 1144).

Outra característica dessa política foi a transferência das responsabilidades pela oferta de vagas e pela organização institucional às administrações locais. A resolução dos problemas passou ao âmbito exclusivo da conformação dos espaços decisórios próprios. A comunidade foi instada a se fazer presente e suas demandas orientadas aos dirigentes das instituições. Ao Estado se reservaria o controle a *posteriori*. Nesse contexto, os incentivos financeiros passaram a ser o trunfo para orientar os programas educacionais e as metas definidas no âmbito das macropolíticas oficiais.

No espaço público, especialmente o federal, os gestores incorporam as tarefas de gerenciamento dos resultados escolares, conforme aponta Shiroma quando afirma que, “os diretores tornaram-se agentes hierárquicos tanto do controle como da implementação de mudanças e são elementos cruciais a serem responsabilizados pela prestação de contas (*accountability*) da instituição.” (2003, p. 2).

É nesse cenário que o gestor ganhou destaque, pois passa a ser o elemento central da construção da hegemonia, na perspectiva de se criarem as bases materiais e intelectuais de sustentação política gestadas em nível superior. A esses novos gerentes, outrora professores, são concedidas algumas benesses,

especialmente sob a forma de representação simbólica.

Ao adquirir autonomia, os estabelecimentos públicos assumem responsabilidades que, conforme sustenta Barroso (2005, p. 93-97), caracterizam uma das facetas da chamada “Nova gestão pública”, cuja marca é o gerencialismo, e que se expressa na gestão centrada na escola. O governo exerce controle estratégico instituindo indicadores de qualidade e adotando mecanismos permanentes de avaliação de desempenho.

No que se refere às fontes e destinatários do financiamento público, observamos variações ao longo dos períodos indicados. No primeiro momento, quando do lançamento, em 1997, do Programa de Reforma da Educação Profissional (PROEP), a principal fonte de custeio foi o Banco Mundial, por meio do BIRD³. Isso foi possível porque a proposição de reforma presente no Programa se alinhava aos preceitos que vinham sendo desenhados pelo Banco desde o final da década de 1980. Muito embora sua prioridade fosse a educação básica, a proposta apresentada pelo governo brasileiro valia-se de um subterfúgio para garantir os recursos. Anunciava que a reforma proposta concretizava a separação entre o ensino propedêutico e a formação profissional.

Com as mudanças políticas de 2003, esse programa não foi renovado. No entanto, suas consequências financeiras e administrativas permaneceram até 2008. As fontes internacionais foram substituídas por recursos exclusivamente nacionais e destinados às instituições públicas. Há, no entanto, um lapso temporal de quatro anos (2003-2007) de ausência de dinheiro novo, cujas consequências veremos adiante.

A partir do início do novo milênio, aproveitando os momentos de expansão e deslocamento do capital, o país desenvolve múltiplas formas de redistribuição de renda, acompanhando aquilo que vinha ocorrendo em outros países com o mesmo padrão de acumulação. Destacam-se as políticas que privilegiam ações de caráter assistencialista, tais como a garantia de gratuidade nos cursos profissionalizantes, concessão de bolsas de auxílio alimentação e transporte para os alunos e salários complementares para professores atuarem em determinados programas de interesse governamental. Também se inserem entre elas as ações de interiorização de instituições públicas de ensino, resguardando-se os compromissos políticos locais, sem que isso tenha significativos impactos na formação dos trabalhadores.

3 BIRD: Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento. As fontes de financiamento previstos no programa se dividiam em 50% do BIRD, e os demais 50% divididos entre o Ministério da Educação e o Fundo de Amparo ao trabalhador (FA) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Dois aspectos merecem destaque. Um foi a importância que ganhou a presença de instituições de ensino como universidades e escolas técnicas nos municípios. Tais instituições apresentam potencial de atração sobre as indústrias o que conferia significativo impacto sobre a arrecadação de tributos (Harvey, 2010, p. 60), com repercussão política direta.

Dentro da mesma lógica de adequação dos cursos aos interesses do capital, percebem-se mudanças quanto à formulação curricular dos cursos técnicos, cujo foco passa do no trabalho para a empresa. Esse conjunto de ações colocou as escolas como importante moeda de troca na consolidação das políticas públicas, tanto sob os aspectos vinculados a apoios político-partidários quanto do empresariado nacional.

No rumo das reformulações, ganha espaço a política de transferência de recursos públicos às instituições privadas, permitindo que essas passem a operar com desenvoltura na oferta dos cursos técnicos, em diferentes modalidades. Agem na perspectiva de atender às expectativas das novas formas de acumulação do capital, abrangendo, no espaço dos serviços públicos, as atividades privadas.

Essa política foi sendo desenhada a partir do final da década de 1990, inicialmente no formato de financiamento público para a implantação das escolas, com posterior automanutenção, o que incluía a tarefa de ofertar vagas gratuitas, tanto nas instituições públicas como nas privadas. Foi essa uma das características chave do Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP), cujo objetivo era criar uma poderosa rede de instituições privadas de caráter comunitário e reforçar o sistema S⁴. No espaço público, o programa reservava às escolas estaduais as tarefas de formação para o trabalho; nos mesmos moldes adotados para a esfera privada, porém.

Já na primeira década do século XXI, o aspecto regulador do Estado se viu reforçado. As metas passaram a ser a quantidade de vagas; a interiorização das instituições, independente do potencial de trabalho/emprego; o atendimento dos interesses políticos locais e a transferência ao setor privado da responsabilidade pela formação de seus recursos humanos, sustentada pelos recursos públicos.

Em 2008, temos a criação dos Institutos Federais que, apesar de resistências internas, vão se transformando, paulatinamente, em instituições de ensino superior não universitário, fragilizando os cursos técnicos de nível médio, substituídos pelos cursos tecnológicos ou pelos cursos aligeirados de qualificação profissional, cujo ápice se dá em 2011, com a criação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC).

Estimulou-se a conversão dos serviços públicos em capital potencial, isto

4 Sistema S: refere-se principalmente ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR).

é, a educação, convertida em capital humano, prometendo o desenvolvimento individual e social e, portanto, assimilável pelo próprio capital. Na prática, transforma-se a educação profissional em mercadoria, mas não apenas como algo a ser adquirido pelo sujeito de acordo com seu interesse, mas por transformar o direito público em um serviço a ser “vendido” pelo setor privado, inclusive, e especialmente, ao próprio Estado, que passa a regular os serviços.

DISPUTAS E CONCEPÇÕES: OS DIFERENTES PERÍODOS

Os quatro períodos destacados no estudo expressaram os diferentes momentos de construção das políticas públicas para a educação profissional. O primeiro, que se inicia em 1996 e se prolonga até 2004, tem no Decreto 2.208/97 seu marco regulatório; suas ações se materializaram pelo PROEP. O segundo período, entre 2004 e 2007, assinala o momento de resistência e tensão, uma tentativa de contrarreforma. Seu balizamento jurídico consiste no Decreto 5.154/04, instrumento com pouca força para reorientar as políticas já implantadas. De 2008 a 2011, temos a reconfiguração das forças internas no governo, com o estabelecimento de uma nova maioria, cuja consequência mais marcante foi a forte presença do Estado na definição das políticas gerais para o setor. Suas principais ações foram a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs), o Programa Brasil Profissionalizado e o chamamento ao Sistema S para ampliar a atenção à qualificação profissional. Por fim, um novo ciclo se inicia em 2011, consolidando as novas formas de regulação do sistema educacional para a formação para o trabalho, ação consistente adotada com o lançamento do PRONATEC. Esse programa redefine os papéis das diferentes dependências administrativas na oferta da educação profissional, estabelece o fluxo de recursos públicos ao setor privado e prioriza os cursos de curta duração como padrão de qualificação para o trabalho.

No primeiro período são introduzidas várias modificações no modelo dos cursos de formação profissional: ganha importância o ensino técnico de nível médio, passando os currículos a ser estruturados de acordo com as competências próprias do mundo do trabalho.

Fortemente influenciado pelos colóquios internacionais como o encontro Education for All, acontecido em Jomtien, no ano de 1990, e pelas conferências realizadas entre 1993 e 1996, cujos resultados foram registrados no Relatório Delors, ambas patrocinadas pela UNESCO, o ensino profissional brasileiro experimenta uma das mais profundas transformações da sua história, com o lançamento do PROEP.

O modelo curricular entra em estreita sintonia com os interesses de um

mercado potencialmente modernizado, que incorpora tecnologia tanto em termos de maquinário quanto na gestão, além de um conjunto de medidas adotadas no que se refere à avaliação, apontando para a retomada do ideário do Capital Humano.

O programa previa tanto a implantação de novas unidades escolares como sua modernização. Após o aporte inicial de recursos às instituições que se ajustassem aos princípios definidos na nova legislação, a manutenção passava à administração local. As instituições privadas eram obrigadas a manter gratuitas 50% das vagas, enquanto as escolas públicas deveriam oferecer serviços à comunidade para cobrir seus custos de manutenção. Na prática essa situação acabou não se concretizando: os municípios, os estados e o governo federal continuaram se responsabilizando pelas despesas com a manutenção dessas escolas.

Mais do que um programa de financiamento da expansão, a reforma inseriu significativas transformações nos currículos dos cursos técnicos. As competências definidas em 20 áreas profissionais passaram a organizar os cursos técnicos de nível médio, retratando as demandas do mercado, tornando-se sinalizadoras do perfil profissional dos egressos.

Na sua construção, essa política trouxe para o cenário diferentes personagens: “sindicatos, associações comunitárias, organizações não governamentais” (BRASIL, 2003), bem como redefiniu “as responsabilidades no campo da gestão e do financiamento da educação profissional e tecnológica” (MEC, 2003). A educação profissional técnica ganhou novo status: o ensino propedêutico foi separado do ensino profissional, extinguindo os últimos resquícios da Lei 5.692/72.

Um dos aspectos a ser ressaltado foi a grande aposta que houve na construção de uma rede de escolas comunitárias, que deveriam ser as principais responsáveis pela formação profissional. Inúmeras instituições com esse perfil foram contempladas com recursos do programa.

As escolas federais também foram premiadas com esses recursos, inclusive com a criação de novas unidades, mas já direcionadas para os cursos superiores de tecnologia, para bacharelados nas áreas de engenharia e para licenciaturas. Cerca de 20 escolas federais foram transformadas em CEFETs.

Tratou-se de programa robusto, bem estruturado e que, apesar das dificuldades operacionais verificadas inicialmente, impôs-se em intervalo bastante curto. A rede federal e as escolas do sistema S foram as que mais rapidamente se adaptaram às inovações. As escolas estaduais mostraram timidez na captação de recursos, com inconsistências de diferentes ordens na reorganização curricular.

O PROEP foi alvo de fortes críticas dos partidos oposicionistas e de pesquisadores da área da educação e trabalho das universidades públicas. No

entanto, essas críticas tinham como foco principal o currículo organizado por competências. Para esses investigadores, a nova forma de organização dos cursos era vista como submissão aos interesses do mercado. A questão referente ao potencial privatista do programa era basicamente direcionada às instituições federais, porém com pouca sustentação, uma vez que, a exceção da instigação para que as mesmas gerassem renda para a própria manutenção, os custos com pessoal continuaram sendo de responsabilidade do Estado e os cursos permaneceram gratuitos.

A aposta do governo nas instituições comunitárias de ensino partia do pressuposto de que as mesmas permitiriam um relacionamento mais estreito com os interesses sociais e empresariais e maior controle público sobre o processo, em especial nos seus resultados (Brasil, 2002), envolvendo a sociedade na sua gestão, incluindo os governos locais.

Os problemas de sustentação do PROEP ocorreram por diferentes fatores: os principais beneficiários no plano público foram as instituições federais, pois além de ter o domínio sobre as questões pedagógicas do currículo, tinham experiência nos processos de obtenção de recursos e prestação de contas nos programas federais. O sistema S igualmente se favoreceu no processo dada a agilidade com que conseguia atender a todas as exigências, tanto curriculares quanto burocráticas. As instituições que menos responderam de forma efetiva foram as vinculadas aos governos estaduais e as comunitárias. As primeiras, por diferentes razões, com destaques às de caráter político-partidário, o que levava à adesão ou não ao programa e às diferentes experiências acumuladas na área de formação profissional no âmbito das unidades federadas. Com exceção de São Paulo e Rio Grande do Sul, muito pouco era oferecido pelos estados ao ensino profissionalizante.

As escolas comunitárias por sua vez, apresentaram diversas dificuldades operacionais. O pouco ou nenhum conhecimento dos procedimentos legais envolvidos no processo, a exigência de manter metade das vagas gratuitas e problemas de gestão praticamente neutralizaram os ganhos obtidos inicialmente. Hoje, grande parte desses estabelecimentos foi federalizada pelo Programa de Expansão da Rede Federal, passando a integrar os Institutos Federais.

Apesar dessas dificuldades, as grandes redes se sentiram contempladas. Tanto que, a partir de 2003, com a vitória do governo de oposição, as inúmeras discussões promovidas no âmbito do Ministério da Educação (MEC), nos diferentes Encontros e Seminários realizados entre esse ano e 2004, com todo o apoio dos acadêmicos que vinham se colocando contra o PROEP, as proposições de revogação do Decreto 2.208/97, a proposição de reintegrar os currículos propedêuticos ao profissional e a redefinição dos currículos profissionalizantes

de competências para qualificação não conseguiram encontrar eco suficiente e tampouco consenso capaz de operar um novo ordenamento legal. Tanto que apenas em meados de 2004 é editado o Decreto 5.154/04 que, ao revogar o Decreto 2.208/97, tem sua principal modificação na autorização para que os estabelecimentos que assim o desejassem, voltassem a oferecer o ensino médio integrado ao ensino profissional.

Passados nove anos da sua aprovação, menos de 20% das matrículas da educação profissional estavam nesse formato, estando praticamente toda ela sob responsabilidade da Rede Federal e dos estados do Paraná, Ceará e Bahia.

O segundo período, que se iniciou em 2004 e se estendeu até 2007, configura um momento de convulsão e transição. Tal crise resultou na queda acentuada da oferta de educação profissional técnica de nível médio, com destaque à presença da Rede Federal. Isso fica evidenciado quando analisamos a tabela 1.

O rápido crescimento da oferta de vagas nas diferentes instâncias, sejam públicas ou privadas, entre 2001 e 2004, contrasta com a estagnação observada entre os anos 2004 e 2007 com consequências que se estendem até 2008. Na Rede Federal sua recuperação só se dá a partir de 2009.

Podemos verificar que entre 2004 e 2008 há praticamente uma paralisação na oferta de cursos técnicos de nível médio. Esse período coincide com a ausência de qualquer programa federal de financiamento para o setor.

As disputas ideológicas, que se sustentavam na crítica aos currículos por competência e à dependência dos organismos internacionais, acabaram contribuindo para o esvaziamento dos cursos técnicos de nível médio, já que tinham como norte a reedição do ensino médio curricularmente integrado à formação profissional de caráter geral.

Tabela 1 - Matrículas na educação profissional técnica de nível médio no Brasil, total e por dependência administrativa, de 2001 a 2013.

Ano	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total
2001	56.579	159.745	15.412	230.522	462.258
2002	72.249	187.196	19.698	285.899	565.042
2003	79.484	165.266	19.648	324.985	589.383
2004	82.293	179.456	21.642	392.702	676.093
2005	83.762	188.042	23.545	411.914	707.263
2006	79.878	233.710	23.074	408.028	744.690
2007	82.573	215.252	23.819	371.966	693.610
2008	77.074	257.543	29.191	431.651	795.459
2009	86.634	271.128	25.695	477.657	861.114
2010	89.219	289.653	23.379	522.420	924.670
2011	97.610	313.687	22.335	559.555	993.187

Tabela 1 - Matrículas na educação profissional técnica de nível médio no Brasil, total e por dependência administrativa, de 2001 a 2013.

Ano	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total
2012	105.828	330.174	20.317	607.336	1.063.655
2013	110.670	307.491	19.392	665.108	1.102.661

Fonte: Censo escolar/Inep/MEC

Momento crucial na disputa por uma nova hegemonia foi a realização da Conferência Nacional de Educação Técnica e Tecnológica, em Brasília, no ano de 2006, que contou com mais de mil participantes. Embora anunciada como a primeira de uma série de conferências, o encontro foi incapaz de estabelecer primazia para os programas que vinham sendo gestados no ambiente do MEC. O evento acabou frustrando seus organizadores e, a partir de seus resultados, o governo desiste de patrocinar outros encontros para tratar do tema.

O debate travado interna e externamente ao governo leva a rupturas importantes e ao afastamento de boa parte dos acadêmicos que vinham defendendo novas propostas. Disso não resultou o estabelecimento imediato de uma nova hegemonia. Enfrentaram-se, a partir daí, os grupos da esquerda “histórica” - que acreditava na construção de um projeto de escola que tivesse o trabalho como princípio educativo nos moldes gramscianos ou, ainda, na escola “politécnica” de Krupuskaia - com o grupo pragmático da “neo-esquerda”, que ganhava força no seio do governo. Para esses últimos, era hora de retomar a oferta de cursos associados às requisições do mercado. Para isso, seria necessário que as instituições tivessem agilidade na formação dos trabalhadores, respondendo de forma célere à busca por mão-de-obra qualificada e à crescente demanda patrocinada pelos novos ingredientes populacionais decorrentes tanto da elevação geral da escolaridade, que vinha sendo experimentada desde a década de 1980, quanto aos novos incluídos, resultado das políticas econômicas de estabilização da moeda, da distribuição de renda e aumento dos níveis de emprego. Tornava-se urgente e necessário criar outras opções de formação distintas das universidades.

O início do deslinde para a crise começou a dar-se em 2007, com o lançamento do Programa Brasil Profissionalizado, que tinha três propósitos. O primeiro se referia à forma de financiamento. A partir de então, os recursos seriam exclusivamente nacionais. As fontes eram o MEC, o Fundo de Amparo ao Trabalhador/Ministério do Trabalho e Emprego (FAT/MTE) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), direcionados exclusivamente às escolas públicas estaduais. O segundo expressava a disputa interna pela regulação da oferta da formação profissional, cuja pretensão inicial

era impor aos governos locais as políticas emanadas do poder central. A exigência era a concessão exclusiva de recursos aos estados que adotassem a oferta de cursos técnicos integrados ao ensino médio. O terceiro consistia na crença em que a questão da educação para o trabalho, em seu sentido lato, era tarefa do governo federal e que caberia às unidades federadas cumprir suas determinações, além de servir de balizamento para as instituições privadas. Portanto, o programa constituir-se-ia em um caminho de retomada do comando político central cujo principal meio de pressão seriam os recursos financeiros.

A contrapressão exercida pelos gestores estaduais sobre o próprio Ministro da Educação contra as exigências da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC/MEC) culminou, no início de 2008, com a orientação do Ministro pela retirada dos dispositivos impositivos.

O terceiro compromisso não se dava de forma pacífica, visto que parcela importante dos gestores do MEC defendia que a formação para o trabalho não poderia confundir-se com formação para o mercado. A formação para o mercado deveria ser atribuição dos empresários, diretamente interessados pela preparação de sua mão-de-obra.

Frente às inúmeras dificuldades internas, o programa inicial acabou fracassando, perdendo a razão da sua manutenção no formato original. Suas consequências foram muito pequenas, com poucos estados beneficiados de forma significativa.

O novo quadro exigiu por parte do Governo Federal nova estratégia, dessa vez com o foco na sua própria rede. No entanto, os setores pragmáticos aproveitaram a chance para o lançamento de um novo programa, agora muito mais consistente e construído no âmbito do governo central. O lançamento dos Institutos Federais (IFs) marcou nova reviravolta na formulação das políticas para a educação profissional, associando a visão que já era consenso no governo, da necessária centralização das políticas para o setor, com a que a via como solução para assimilar os novos contingentes populacionais - os “novos inseridos” socialmente - que pleiteavam espaços nos cursos superiores.

Os Institutos surgiam marcando o início do terceiro período. O governo anunciava muitos recursos financeiros para sua consolidação. Essa promessa levou os dirigentes da maioria das escolas técnicas federais a abrirem mão do status que já tinham adquirido para aderirem ao novo projeto. Exceção feita ao CEFET do Paraná, que havia conquistado o direito de se transformar em Universidade Tecnológica e os CEFETs do Rio de Janeiro e de Minas Gerais, que se negaram a aderir ao projeto Instituto Federal, reivindicando o mesmo caminho seguido pelo Paraná.

A criação dos institutos encerrava, acima de tudo, uma ação que tinha

vários objetivos. Criar uma instituição de nível superior de caráter não universitário para dar conta da crescente tensão por mais vagas nas universidades públicas, assemelhando-se ao Community Colleges americanos; estabelecer uma política de expansão com a distribuição das suas unidades por critérios que consagravam os interesses políticos regionais e, finalmente, deslocar o debate sobre os currículos para fora do ambiente da rede.

Os grupos remanescentes que ainda defendiam a reestruturação qualitativa dos cursos conseguiram, embora fragilizados, garantir na lei de criação dos IFs e a oferta de 50% das vagas para o ensino técnico de nível médio integrado ao ensino médio propedêutico. Aparentemente, tratou-se apenas de uma concessão, pois seus resultados têm sido pífios. Parte significativa dos novos cursos é de nível superior ou técnico não integrado. O ensino médio integrado à formação profissional dentro do total de matrículas do ensino médio não ultrapassou 3,5%.

Esse projeto, de forma diferente do PROEP, não se propôs grandes debates pedagógicos. Centrou-se em dois aspectos: a centralização do poder e a distribuição das tarefas entre os entes públicos e privados pela oferta de vagas. Mesmo sendo programa exclusivo da Rede Federal, seu formato já anunciava os cursos tecnológicos e as licenciaturas como prioridades, com a redistribuição das demais modalidades preferencialmente para o Sistema S.

O último período em foco é assinalado pela criação do PRONATEC, em 2011. Tal programa consolidou o ingresso do país no modelo de gestão pública de caráter privado e o exercício do quase mercado na oferta de serviços públicos, muito embora com algumas particularidades que o distinguem das modificações que se iniciaram em 1997.

Os mecanismos do quase mercado não se limitaram à transferência de serviços públicos, em especial a educação, à exploração privada. Passaram pela adoção de preceitos privados na gestão das próprias instituições estatais.

Isso veio expressando-se pela ampliação da oferta de vagas gratuitas, não mais públicas, por diferentes mecanismos. No espaço privado, visou à transferência de recursos públicos diretamente àquelas instituições, desde que comprometidas com o modelo previamente definido no âmbito do governo central. As instituições de ensino do sistema S adquiriram autonomia plena para criarem seus cursos, agora sem a necessidade de autorização prévia do Ministério da Educação. Os cursos oferecidos foram prioritariamente de curta duração, com vistas à qualificação para tarefas específicas.

No PRONATEC, os alunos foram contemplados com diferentes bolsas para estudar nessas escolas. Por sua vez, o governo repassa os recursos para que as estas se remunerem. Trata-se, em resumo, de compra de vagas pelo governo junto às empresas privadas que atuam na formação profissional, espécie de voucher

com destino previamente definido.

Os cursos foram orientados, na maior parte das vezes, para a formação limitada à prestação de serviços, à qualificação parcial e para trabalho sazonal.

Os recursos repassados pela União ao sistema S a partir de 2011, na ação denominada “Apoio à Formação Profissional, Científica e Tecnológica”, que corresponde ao PRONATEC, confirma a opção desse sistema como o principal ofertante dos cursos de qualificação profissional e de cursos técnicos de nível médio, especialmente subsequente ao ensino médio. A partir de 2013, o governo anunciou a pretensão de estender tais benefícios ao conjunto dos estabelecimentos privados. A tabela 2 apresenta a transferência de recursos federais para as principais entidades do sistema S no período de 2011, ano de lançamento do PRONATEC, até 2013.

O discurso da Presidente Dilma no dia 3 de fevereiro de 2014, disponível no portal da Agência Brasil, reforça a tendência para a educação profissional nesses moldes.

A presidenta Dilma Rousseff disse hoje que o Pronatec já conta com 5,7 milhões de matrículas, das quais 4 milhões feitas nos cursos de qualificação profissional e 1,7 milhão, nos cursos técnicos. “Até o final do ano, vamos chegar aos 8 milhões de matrículas que tínhamos nos comprometido quando lançamos esse programa”. (agenciabrasil.ebc.com.br/)

Verifica-se um incremento de quase de 1.700% nos recursos, sendo a maior parte direcionada ao SENAI e ao SENAC. Os cursos de curta duração representaram algo próximo a 80% da oferta.

No âmbito das instituições públicas federais, as características do quase mercado foram mais sofisticadas. Além da transferência de recursos para as escolas, o programa também permitiu que esta se fizesse diretamente aos professores. No entanto, convencionou-se que as modalidades de cursos, rápidos ou não, desde que enquadrados como PRONATEC, constituíam-se em atividades extraordinárias, o que permitia o pagamento de forma excepcional. Além disso, essas instituições também foram autorizadas a contratar, de forma precária, profissionais para atender aos cursos para os quais não havia professores disponíveis no próprio quadro.

Tabela 2 – Transferência de recursos públicos federais ao sistema S

Ano	SENAI	SENAC	OUTROS*	TOTAL
2011	125.517.511,00	82.744.193,00	-	208.261.704,00
2012	807.426.331,00	366.859.733,50	50.820.500,00	1.225.106.564,50
2013	1.161.133.060,00	719.096.760,00	184.791.250,00	2.065.021.070,00

Total	2.094.076.902,00	1.168.700.686,50	235.611.750,00	3.498.389.338,50
--------------	------------------	------------------	----------------	------------------

*SENAR e SENAT

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal.

Disponível em: www.portaltransparencia.gov.br

AS ORIGENS DAS REFORMAS E AS CONSEQUÊNCIAS EM RELAÇÃO À TEORIA DO CAPITAL HUMANO

No cenário de desenvolvimento dos anos 1970, o neoliberalismo representou a retomada, pela classe dos capitalistas, do controle do Estado (Harvey, 2010). A partir de então, em anos seguintes e distintos governos, diferentes formas de estado foram tentadas sem que significativas modificações tivessem sido observadas. Não raras vezes, governos incorporaram práticas neoliberais mesmo que seus discursos as negassem.

Como forma de superação das crises das últimas décadas, o capital tem buscado tanto sua internacionalização quanto a ação direta sobre o controle do trabalho, passando pelo forte investimento em inovação tecnológica (Harvey, 2010). No enfrentamento do trabalho, age em duas direções: uma, na quebra dos direitos dos trabalhadores pela forte repressão aos movimentos sindicais, por formas sofisticadas de aliciamento das direções sindicais e na criação do exército industrial de reserva.

No âmbito da formação profissional, o capital também expôs suas contradições. Trabalhador mal formado representava perda de produtividade. As inovações tecnológicas exigiam profissionais dominando novas competências, o que requeria investimento em formação.

O capital precisava expandir-se para reinvestir seu excedente. No interior dessa lógica, um caminho adotado foi o da ocupação de serviços antes exclusivos ou prioritariamente públicos, entre os quais o da educação. Para isso, tornou-se fundamental criar na opinião pública a ideia de que o estado era gestor mau e perdulário e que os serviços eram ineficientes. Ora, o privado só é eficiente no limite do seu lucro.

Outros fatores foram determinantes para a opção do capital por investir nos serviços de formação do trabalhador. O rearranjo econômico das décadas de 1990 e 2000 marcou pesadamente a internacionalização do capital com a descentralização da produção, na busca de regiões no mundo capazes de produzir mais barato, especialmente no custo do trabalho, quer pela ausência de legislação trabalhista, quer pela falta de fiscalização eficiente, mas também pelo modelo organizacional dos estados, tais como Japão, Coreia do Sul, Taiwan, China e, inclusive, o Brasil.

Esses países se tornaram parceiros confiáveis no “boom” da renovação tecnológica, cujas consequências foram a rápida caducidade dos equipamentos, antes mesmo de sua amortização, e a criação de novas necessidades. Essa revolução tecnológica impulsionou o ingresso do capital em novos nichos de consumo, antes relegados. As transformações observadas permitiram a uma grande parcela da população, inclusive a mais pobre, o acesso aos bens de consumo, especialmente equipamentos eletrônicos (Harvey, 2010, p. 83). A presença de um novo padrão industrial nesses países passou a exigir investimentos na formação de profissionais com novas competências, criando mais um espaço potencial de maximização de lucro.

A “riqueza” repentina presente em países tipicamente agroexportadores criou uma situação de aceitação público-estatal-sindical das novas formas de reprodução capitalista. No entanto, como lhe é próprio, o capital para se reproduzir, mesmo criando riquezas locais, produz miséria em outros pontos do globo.

O Brasil ilustra bem essa situação, cabendo destacar a crescente presença do privado nos serviços outrora públicos, com apreço às áreas da saúde e educação. Não apenas pela ação direta na “venda” dos serviços - planos de saúde, por exemplo - mas pela transferência, pelo Estado, ao privado, de atividades cujos serviços o próprio Estado concedente passa a comprar.

Esta situação reforçou dois caminhos: o ingresso do privado no setor de serviços, com a transferência de recursos financeiros públicos e o controle sobre o tipo de formação dos trabalhadores, com investimento maior em cursos de poucas horas e menor complexidade, para a maioria, evitando o sobre conhecimento com potencial reivindicatório e criando seu exército industrial de reserva.

Tabela 3 - Distribuição dos desempregados, segundo nível de instrução na Região Metropolitana de Porto Alegre 1993 - 2011 (%).

Ano	Nível de Instrução (%)					
	TOTAL	Analfabeto	Ensino Fundamental Incompleto (1)	Ensino Fundamental Completo (2)	Ensino Médio Completo (3)	Ensino Superior Completo
1996	100,0	2,5	51,2	24,7	19,1	2,5
1997	100,0	1,7	49,9	25,4	19,6	3,4
1998	100,0	1,6	48,1	26,3	21,7	2,3
1999	100,0	1,8	47,7	26,4	21,1	3,0
2000	100,0	1,8	44,2	27,4	24,0	2,6
2001	100,0	1,5	42,0	28,0	25,5	3,0
2002	100,0	1,3	38,9	28,3	28,2	3,3

2003	100,0	1,0	36,1	28,2	31,0	3,7
2004	100,0	(4)	34,3	30,5	31,0	3,4
2005	100,0	(4)	32,2	30,0	33,3	3,9
Tabela 3 - Distribuição dos desempregados, segundo nível de instrução na Região Metropolitana de Porto Alegre 1993 - 2011 (%).						
Ano	TOTAL	Nível de Instrução (%)				
		Analfabeto	Ensino Fundamental Incompleto (1)	Ensino Fundamental Completo (2)	Ensino Médio Completo (3)	Ensino Superior Completo
2006	100,0	(4)	33,2	29,3	33,0	4,0
2007	100,0	(4)	30,9	29,6	34,7	4,2
2008	100,0	(4)	27,4	31,0	36,2	5,0
2009	100,0	(4)	26,0	29,0	39,0	5,6
2010	100,0	(4)	24,0	30,0	39,2	6,6
2011	100,0	(4)	23,1	30,0	41,0	5,5

FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS/SINE-RS, SEADE-SP, DIEESE e apoio PMPA.

NOTA: Taxa de Desemprego Total = 100 X (Total Desempregados) / (Total Ocupados + Total Desempregados)

(1) Inclui alfabetizados sem escolarização.

(2) Inclui Fundamental Completo e Médio Incompleto.

(3) Inclui Médio Completo e Superior Incompleto.

(4) A amostra não comporta a desagregação para esta categoria.

As teses do Capital Humano não vêm encontrando sustentação na realidade do mundo do trabalho, pelo menos não permitindo o estabelecimento de uma relação direta entre formação e emprego. Os dados do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), apresentados na tabela 3, acima, referentes à região metropolitana de Porto Alegre, mostram uma situação de crescimento da presença dos mais escolarizados entre os desempregados. Esses dados se reproduzem nas demais regiões do país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos quatro períodos sobre os aspectos da disponibilidade de recursos, das relações entre o Governo Federal, setor público e setor privado e, ainda, sobre o papel que essa modalidade de ensino deveria assumir, leva as seguintes conclusões.

O primeiro período fixou o momento no qual o estado nacional transfere

aos entes federados e às instituições privadas a responsabilidade pela manutenção e expansão da oferta dos cursos técnicos de nível médio. Ao governo central caberia a criação das condições iniciais e o acompanhamento e avaliação dos programas. O currículo estava fortemente associado ao mercado de trabalho e aos processos de desenvolvimento econômico. Estabelecia a separação entre o ensino médio regular e a formação técnica. Das instituições empresariais do sistema S, era exigida a ampliação da oferta da formação profissional. Os CEFETs foram reorientados para ofertarem cursos superiores de tecnologia, além de licenciaturas nas áreas das ciências exatas e engenharias. A oferta de formação básica, que prescindia da escolarização, prevista no decreto 2.208/97, passava a ser uma exigência às instituições de ensino contempladas com recursos do PROEP, algo que as escolas públicas não conseguiram assumir.

No segundo período, temos a busca da recuperação do Estado na oferta direta dos cursos técnicos. Os CEFETs e demais escolas federais foram instigados a ampliar a oferta dos cursos técnicos na forma integrada. A educação profissional técnica de nível médio assumiu um forte caráter de políticas compensatórias, mais voltadas à inclusão social, menos preocupadas com a inserção profissional. Os currículos passaram a ter pouca conexão com programas de desenvolvimento econômico e deviam ser seguidos preferencialmente na forma integrada ao ensino médio regular. Foi criado um programa de financiamento direcionado exclusivamente a unidades federadas, desde que aderentes aos programas federais. O Sistema S foi responsabilizado pela oferta da qualificação profissional gratuita, por metas definidas em acordo nacional, sendo permitido que, cumprida a meta, pudesse continuar cobrando por outros cursos técnicos e tecnológicos.

O terceiro período consistiu na consolidação da retomada da política de criar uma poderosa rede de escolas federais cujo objetivo fundamental era o de expandir a oferta de cursos superiores não universitários. Tratava-se da retomada das políticas inauguradas em 1997, com o diferencial referente ao privilégio pela criação de escolas comunitárias, que foi substituído pela oferta privada. A expressão legal dessa modificação fica explicitada na modificação do Art. 20 da LDB, proposta pelo governo em 2009, alterando o conceito de escola comunitária para abarcar toda e qualquer instituição educacional.

No quarto período, o governo federal concentrou o poder de definir as políticas para o setor. Assumiu a gestão do processo, passando, via PRONATEC, a “comprar os serviços” de educação profissional sob duas formas: das instituições privadas, incluindo o sistema S, e da própria rede pública. No caso dos estabelecimentos federais, o processo foi feito pela exigência da adoção das diretrizes definidas no âmbito do MEC, tendo como contrapartida o pagamento dos serviços prestados diretamente às instituições ou aos professores, inclusive

permitindo a contratação, sob a forma de terceirização, de docentes, em caráter precário. Os governos estaduais foram convidados a assumir parte dessa oferta por meio dos mesmos mecanismos que serviam aos institutos privados. Os currículos não eram definidos a priori, mas permitiam uma leitura de que o principal mote seria a relação formação trabalho mercado. O modelo de oferta com currículo integrado ou subsequente perdeu a centralidade. O PRONATEC passa a financiar basicamente os cursos de qualificação profissional de curta duração e cursos técnicos subsequentes ou concomitantes ao ensino. Paulatinamente assume o papel que tinham os programas Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), de 1996, e Plano Nacional de Qualidade (PNQ), de 2003, voltados ao financiamento dos cursos de qualificação profissional desvinculados da escolarização e sob a responsabilidade das comunidades locais (Prefeituras, sindicatos, ONG, etc.).

Por fim, ficam as dúvidas. Como distinguir as políticas educacionais dos partidos historicamente rivais fora do espaço do discurso ou, eventualmente, das práticas superficiais? Quais as reais possibilidades de construção de alternativas fora deste quadro internacional? Quem seriam os novos protagonistas para esta mudança?

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Protagonismos instáveis dos princípios de regulação e interfaces público/privado em educação. **Educação e Sociedade**, Campinas v. 31 n. 113, 0, out-dez, p.1075-1432, 2010.

AGÊNCIA BRASIL. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/brasil/2014/02/dilma-pronatec-tera-8-milhoes-de-matriculas-ate-o-fim-do-ano>>. Acesso em 20 de junho de 2014.

BARROSO, João. **Políticas Públicas e organização escolar**. Lisboa: Universidade Aberta, 2005.

BRASIL. Ministério da Educação. **Política e resultados: 1995-2002**. A reforma da Educação Profissional. Brasília: SEMTEC/MEC, 2002.

BRASIL, Ministério da Educação. **Propostas de políticas públicas para a educação profissional e tecnológica**. Brasília: SETEC/MEC, 2003.

FOSTER, Philip. **Vocational education and training**: A major shift in World Bank policy. Prospects: quarterly review of education, Vol. XXII, no . 2: França, 1992.

HARVEY, David. **O enigma do capital**: e as crises do capitalismo. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010.

SHIROMA, E. O. Profissionalização e gerencialismo na educação. **Revista do SINPEEM**, São Paulo, p. 24-27, 2003.

WORLD BANK, **Vocational and Technical Education and Training**. Washington, D.C.: The World Bank, 1991.

BERENICE CORSETTI é doutora em Educação, Pós-Doutorado em Educação, professora titular na Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, São Leopoldo, RS. E-mail: cor7@terra.com.br

LÚCIO OLÍMPIO DE CARVALHO VIEIRA é doutorando em educação, Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, São Leopoldo, RS, professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul – IFRS, Porto Alegre, RS. E-mail: lucio.vieira@poa.ifrs.edu.br

Recebido em julho de 2014

Aprovado em outubro de 2014